



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Samenvattend auditrapport

**2013**

---

Wonen en  
Rijksdienst (xviii)



# Samenvattend auditrapport 2013

## Wonen en Rijksdienst (xviii)

14 maart 2014

*Kenmerk*  
ADR/2014/328

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
1.1	Controle financiële overzichten	5
1.2	Onderzoek financieel en materieelbeheer	5
1.3	Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering	6
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
2.1	Doel en doelgroepen	8
2.2	Wettelijke taak	8
2.3	Object van controle	8
<b>3</b>	<b>Controle financiële overzichten</b>	<b>10</b>
3.1	Inleiding	10
3.2	Goedkeurende controleverklaring	10
3.3	Rapporteringstolerantie op totaalniveau overschreden	10
<b>4</b>	<b>Onderzoek financieel en materieelbeheer</b>	<b>12</b>
4.1	Inleiding	12
4.2	Impact van bevindingen kleiner en zonder de ontvlechting zou ook het aantal zichtbaar zijn gedaald	13
4.3	Eén structurele bevinding definitief opgelost	14
4.3.1	Sturing en bekostiging van baten-lastenagenschappen beter onder controle	14
4.4	Verbeteringacties hebben resultaat gehad: het beheer is beter op orde	14
4.4.1	Totstandkoming jaarverslag kan doelmatiger en tijdiger	15
4.4.2	Beheer van voorschotten en verplichtingen behoeft verbetering	15
4.4.3	Technisch beheer van het rijksbrede personeelssysteem ultimo 2013 bijna op orde	15
4.4.4	Onvoldoende voortgang in de verbetering van de betrouwbaarheid van systemen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven	16
4.4.5	De bedrijfsvoering bij een aantal shared serviceorganisaties verder op orde	16
4.4.6	Proces totstandkoming jaarrekening bij baten-lastenagenschappen verbeterd	18
4.4.7	Naleving (Europese) aanbestedingsregels nog onvoldoende	19
4.5	Bevindingen met vooral relevante gevolgen voor de toekomst	19
4.5.1	Vorming Rijksvastgoedbedrijf in 2014 is complexe operatie met specifieke risico's voor de bedrijfsvoering	19
4.5.2	Gelijkmatigheid van de begrotingsuitputting kan beter	20
<b>5</b>	<b>Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering</b>	<b>22</b>
5.1	Inleiding	22
5.2	Tijdigheid opleveren van niet-financiële informatie laat te wensen over	22
<b>Bijlage</b>	<b>Controleverklaring van de onafhankelijke accountants</b>	<b>24</b>



# 1 Samenvatting

## 1.1 Controle financiële overzichten

### *Goedkeurende controleverklaring voor het ministerie*

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 van Wonen en Rijksdienst (XVIII). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld conform de wet- en regelgeving. Dit betekent ook dat de verantwoording over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf een juist en volledig beeld geeft van de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Verder hebben wij vastgesteld dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (de zogenoemde niet-financiële informatie) niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Wij hebben fouten geconstateerd, waarbij de rapporteringstolerantie op totaalniveau is overschreden. Dit betreft in hoofdzaak fouten bij de uitvoering van de huurtoeslag door de Belastingdienst, zowel wat betreft de voorschotverstrekking als het definitief vaststellen. De fouten zijn toereikend toegelicht in de bedrijfsvoeringparagraaf.

## 1.2 Onderzoek financieel en materieelbeheer

De uitkomsten van ons onderzoek naar het financieel en materieelbeheer van alle generieke processen hebben wij gedaan in het kader van onze controle van hoofdstuk VII. De in ons samenvattend auditrapport bij hoofdstuk VII gerapporteerde bevindingen gelden ook voor Wonen en Rijksdienst. In dit rapport bespreken wij alleen de specifieke bevindingen voor Wonen en Rijksdienst.

Het begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst bestaat sinds 1 januari 2013. De beleidsprocessen die via dit hoofdstuk worden verantwoord, maakten voor die tijd deel uit van de begrotingshoofdstukken van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Bevindingen die rechtstreeks te maken hebben met het jaarverslag van Wonen en Rijksdienst kunnen wij daarom niet in een meerjarig perspectief plaatsen, zelfs niet als wij in 2012 vergelijkbare bevindingen hadden bij het jaarverslag van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij de doorlopende bedrijfsvoering zijn wij wel in staat een meerjarig beeld van de bevindingen te laten zien.

In 2013 heeft het ministerie een enorme inspanning geleverd om de in 2012 geconstateerde onvolkomenheden en tekortkomingen in het beheer aan te pakken en op te lossen. Een regiegroep onder leiding van de secretaris-generaal heeft pro-actief richting gegeven aan het proces van verbetering. Belangrijke knelpunten zijn in de regiegroep besproken en waar nodig is stevig bijgestuurd. Bij de directies zijn financieel inkoopverantwoordelijke functionarissen aangesteld, die de financiële processen en de administratieve vastlegging daarvan bewaken. De financiële functie is kwalitatief en kwantitatief versterkt. Tijdens het eindejaarsproces zijn medewerkers vrijgemaakt van ander werk. Instructies zijn gedetailleerd uitgewerkt in zogenoemde prepared by client lijsten. De interne controle heeft meer ruimte gekregen en wordt niet meer bij het primaire proces ingezet.

De inspanningen hebben geleid tot verbeteringen in de opzet en het bestaan van het beheer. Het ministerie is op de goede weg. Wij adviseren om de ingeslagen weg voort te zetten, waarbij voor 2014 naast de voortzetting van de verbeteringen ook de borging van het reeds bereikte de grote uitdagingen vormen.

De ontvlechting uit de administratie van hoofdstuk VII verliep minder voorspoedig. Pas in januari 2014 bleek de herrekenende balans per 1 januari 2013 voor Wonen en Rijksdienst voldoende stabiel te zijn.

1.3

#### **Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering**

Bij ons onderzoek naar de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie zijn geen omissies van belang geconstateerd, anders dan dat de tijdigheid van het opleveren van de niet-financiële informatie verbetering behoeft.





## 2 Inleiding

### 2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het samenvattende auditrapport 2013 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien van Wonen en Rijksdienst. Het rapport bevat de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek, alsmede de controleverklaring omtrent de in het jaarverslag 2013 van Wonen en Rijksdienst opgenomen financiële overzichten.

Het rapport is opgesteld voor de minister voor Wonen en Rijksdienst en de secretaris-generaal van het ministerie en wordt tevens verstrekt aan de overige leden van het audit committee<sup>1</sup>, de president van de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Met dit rapport ondersteunt de Auditdienst Rijk de minister voor Wonen en Rijksdienst in zijn verantwoordelijkheid voor het opmaken van het jaarverslag en voor de bedrijfsvoering.

### 2.2 Wettelijke taak

Dit rapport bevat de uitkomsten van de uitvoering van de wettelijke taak, zoals bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet 2001. Het rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële overzichten (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar het financieel en materieelbeheer (hoofdstuk 4);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering (hoofdstuk 5);
- de controleverklaring (bijlage).

### 2.3 Object van controle

De in 2013 gerealiseerde uitgaven bedroegen € 3,1 miljard, de aangegane verplichtingen € 3,2 miljard en de ontvangsten € 0,6 miljard.

Dit geeft een indruk van de financiële omvang van het object van onze controle.

---

<sup>1</sup> waaronder de directeur financieel-economische zaken



## 3 Controle financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten gecontroleerd en akkoord bevonden.

### 3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften zoals die zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2014. In onze controleverklaring, die is opgenomen in de bijlage van dit rapport, worden de door ons gecontroleerde financiële overzichten nader gespecificeerd.

Onze controle vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende beroepsvoorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. Wij zijn er bij de controle van de financiële overzichten van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (de niet-financiële informatie), voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van de controle.

### 3.2 Goedkeurende controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2013 voor Wonen en Rijksdienst (XVIII). Deze verklaring is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Onze controleverklaring heeft betrekking op de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag dat op grond van artikel 60, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, tezamen met dit samenvattende auditrapport aan de minister van Financiën wordt toegezonden.

### 3.3 Rapporteringstolerantie op totaalniveau overschreden

In 2013 is de rapporteringstolerantie op totaalniveau, zijnde 1% van de som van uitgaven en ontvangsten op alle artikelen (€ 37,2 miljoen), overschreden. Dit betreft rechtmatigheidsfouten in de huurtoeslag, welke regeling wordt uitgevoerd door de Belastingdienst.

Op basis van de meest waarschijnlijke fout voor de uitbetaalde voorschotten (€ 48,7 miljoen) en de definitief toegekende huurtoeslagen (€ 51,4 miljoen) wordt de – verhoudingsgewijze zeer lage – tolerantiegrens (€ 37,2 miljoen) overschreden.

Wanneer dezelfde tolerantiegrens als bij de andere toeslagen zou gelden, bleef de meest waarschijnlijke fout ruimschoots binnen die tolerantiegrens. De lagere tolerantiegrens is een gevolg van het feit dat de huurtoeslag bijna 90% van alle uitgaven op dit begrotingshoofdstuk betreft. In de verplichtingen hebben wij aanbestedingsfouten geconstateerd voor een bedrag van circa € 1 miljoen.



## 4 Onderzoek financieel en materieelbeheer

Verbeteringen in de opzet en het bestaan van het beheer hebben plaatsgevonden. Verdere verbeteringen blijven nodig.

### 4.1

#### Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer moet voldoen aan de eisen van *rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid* en dat het beheer overigens zo *doelmatig mogelijk* wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Baseline Financieel en materieelbeheer van het ministerie van Financiën.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) staat de verantwoording over het departementale financiële en materieelbeheer. In ons samenvattend auditrapport bij dat jaarverslag melden wij de relevante bevindingen bij de generieke processen. In dit samenvattend auditrapport melden wij de relevante bevindingen bij de voor Wonen en Rijksdienst specifieke processen.

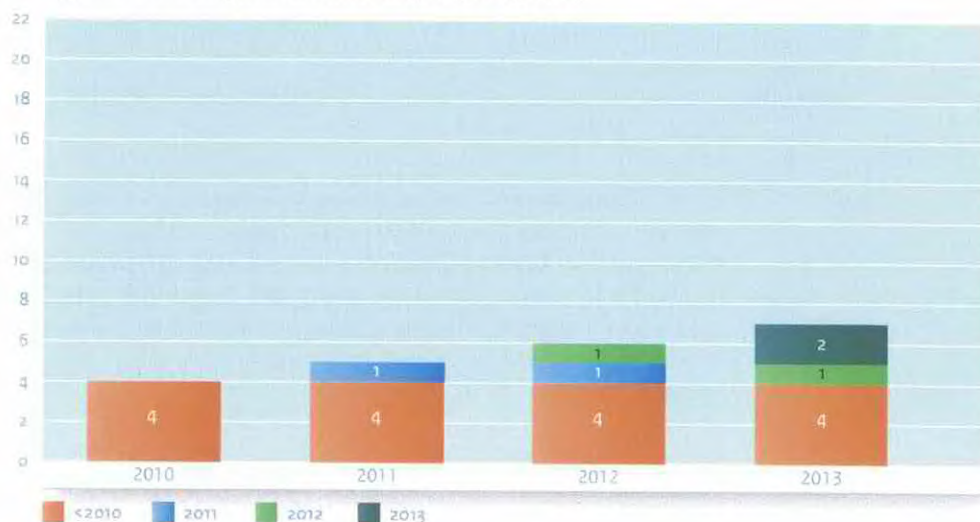
Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van financieel en materieelbeheer hebben wij allereerst de bedrijfsrisico's en alle daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij de volgende processen voor een nader onderzoek in 2013 geselecteerd:

- totstandkoming jaarverslag;
- beheer van voorschotten en verplichtingen;
- betrouwbaarheid van systemen voor burgers en bedrijven;
- naleving wet- en regelgeving (waaronder de aanbestedingsregels).

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek.

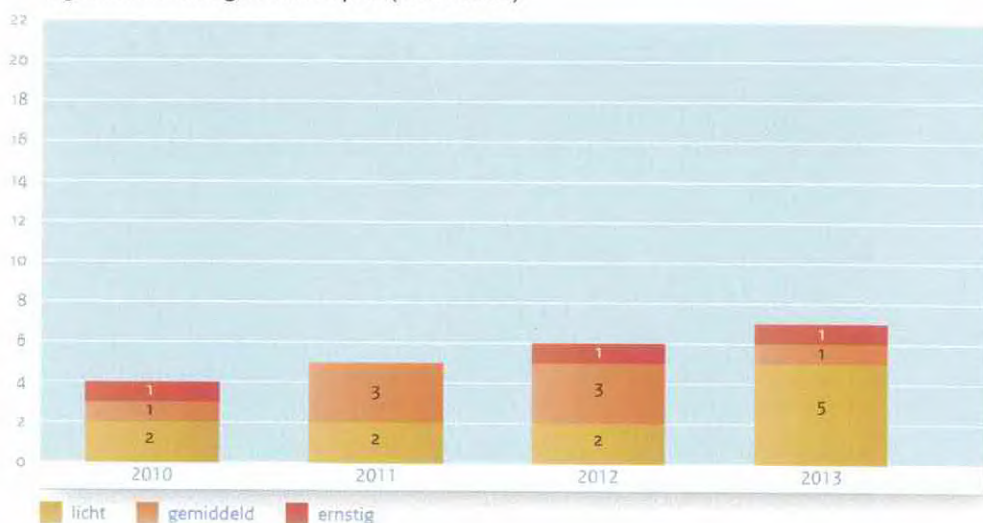
## Impact van bevindingen kleiner en zonder de ontvlechting zou ook het aantal zichtbaar zijn gedaald

Figuur 1: Bevindingen naar ontstaansjaar (in aantallen)



De nieuwe bevindingen betreffen de totstandkoming van de jaarrekening en het beheer van voorschotten en verplichtingen. In 2012, toen Wonen en Rijksdienst nog een onderdeel van begrotingshoofdstuk VII was, hadden wij op die onderwerpen ook bevindingen. Dus echt nieuw zijn de bevindingen niet.

Figuur 2: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Het separate jaarverslag en het separate beheer van de daarin opgenomen voorschotten en verplichtingen bestonden niet vóór 2013. Het was toen onderdeel van begrotingshoofdstuk VII. In ons rapport over 2013 bij dat hoofdstuk staat dat op beide gebieden veel voortgang is geboekt. Wonen en Rijksdienst heeft ook meegedaan met de verbeteracties voor begrotingshoofdstuk VII. Mede daarom zijn de nieuwe bevindingen slechts licht van aard.

### 4.3 Eén structurele bevinding definitief opgelost

Figuur 3: Opgeloste bevinding in 2013

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie-onderdeel	2010	2011	2012	2013
1 Sturing en bekostiging van baten-lastenagentschappen	DGOBR		▲	▲	✓

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig ✓ opgelost

#### 4.3.1

##### *Sturing en bekostiging van baten-lastenagentschappen beter onder controle*

De Huurcommissie krijgen op basis van een exploitatiebegroting een bijdrage van Wonen en Rijksdienst. Voor de Huurcommissie<sup>2</sup> geldt dat het eigen vermogen binnen de normen blijft. Daarmee is dit probleem van vorig jaar opgelost. Ook de eigenaarsbijdrage van € 2,5 miljoen aan de Werkmaatschappij in 2013 was gebaseerd op een prognose van het verwachte resultaat 2013 en het verwachte eigen vermogen ultimo 2013. Ook hier is de conclusie dat het juiste bedrag is verstrekt.

P-Direkt, Logius en FM Haaglanden krijgen geen afzonderlijke bijdrage van Wonen en Rijksdienst, maar halen hun opbrengsten uit de facturering van geleverde prestaties. De overschrijding van de maximale omvang van het eigen vermogen wordt soms veroorzaakt doordat de gehanteerde tarieven te hoog zijn en soms doordat de daadwerkelijk afgeleverde hoeveelheden groter zijn dan oorspronkelijk gepland. Een aantal baten-lastenagentschappen heeft al afspraken gemaakt om te zorgen dat ultimo 2014 het eigen vermogen beneden de toegestane grens komt.

### 4.4 Verbeteringacties hebben resultaat gehad: het beheer is beter op orde

Figuur 4: Bevindingen in het beheer 2013

Bevinding	Verantwoordelijk organisatie-onderdeel <sup>3</sup>	2010	2011	2012	2013
1 Totstandkomingsproces jaarverslag	DCB, DGWB, DGOBR				▲
2 Beheer van voorschotten en verplichtingen	DCB, DGWB, DGOBR				▲
3 Technisch beheer van het rijksbrede personeelssysteem	DGOBR, P-Direkt	●	■	▲	▲
4 Betrouwbaarheid van systemen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven	DGBK, Logius			●	●
5 De bedrijfsvoering bij shared service organisaties	DGOBR, baten-lastenagentschappen	▲	■	■	▲
6 Totstandkoming jaarrekening bij baten-lastenagentschappen	DGOBR, baten-lastenagentschappen	▲	▲	■	▲
7 Naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen	DGOBR, baten-lastenagentschappen	■	■	■	■

▲ licht ■ gemiddeld ● ernstig

<sup>2</sup> en overigens ook voor het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijfs dat sinds 1 januari 2013 van het ministerie van Financiën is overgekomen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

<sup>3</sup> om de integrale managementverantwoordelijkheid te benadrukken zijn alle betrokken onderdelen van het ministerie genoemd

- 4.4.1 *Totstandkoming jaarverslag kan doelmatiger en tijdiger*  
 Het begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst is in 2013 nieuw ontstaan. De betreffende beleidsterreinen werden tot 2013 verantwoord via de begrotingshoofdstukken van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Voor het opstellen van de beginbalans per 1 januari 2013 was een ontvlechting van beide administraties nodig. De ontvlechting is niet doelmatig aangepakt. Pas in januari 2014 was de beginbalans voldoende stabiel, dat deze door ons kon worden goedgekeurd.  
 Bij de proefafsluiting zijn niet alle beoogde doelstellingen gerealiseerd. De totstandkoming en de kwaliteit van de afsluiting kon beter. Het balansdossier was onvoldoende om in te kunnen staan voor de toereikendheid van de tussentijdse cijfers. Onze beoordeling van de totstandkoming van de tussentijdse saldibalans vergde onevenredig veel (uitzoek)tijd.  
 Het grootboek (Cafas) is op 22 januari gesloten. Op 12 februari hebben wij de eerste concept-jaarrekeningen ontvangen. Het balansdossier bij deze versie maakte uitsluitend de cijfermatige aansluitingen inzichtelijk. Inhoudelijke beoordelingen en analyses waren niet zichtbaar gemaakt. Op 3 maart hebben wij de ontbrekende informatie ontvangen. Dat is rijkelijk laat. De kwaliteit van de inhoudelijke beoordelingen en analyses was niet van dien aard dat wij daar op konden steunen. Met aanvullende werkzaamheden hebben wij de dit kunnen repareren.
- 4.4.2 *Beheer van voorschotten en verplichtingen behoeft verbetering*  
 Bij onze controle blijkt dat de tijdigheid van de afwikkeling van openstaande voorschotten en het boeken van nieuwe verplichtingen verbetering behoeft.  
 Het beheer van voorschotten en verplichtingen vergt een goede samenwerking tussen de financiële administratie en de beleidsdirecties. De financiële administratie weet welke voorschotten en verplichtingen zijn vastgelegd en welke openstaande verplichtingen en voorschotten volgens de plandatum zouden kunnen worden afgewikkeld. De beleidsdirecties weten welke verplichtingen zij daadwerkelijk zijn aangegaan, welke voorschotten zij daadwerkelijk hebben verstrekt en wat de stand van zaken is van lopende en afgeronde projecten. Die samenwerking is nu nog niet optimaal. Er vinden periodieke overleggen plaats, maar er zit nog weinig regelmaat in. Vastlegging van de gemaakte afspraken in het workflow-systeem, zodat alle betrokken partijen de gemaakte afspraken kennen, vindt onvoldoende plaats.  
 Wij adviseren om de overleggen voor een heel jaar in een kalender vast te leggen en de verantwoordelijkheid voor de voortgang daarvan helder te beleggen.
- 4.4.3 *Technisch beheer van het rijksbrede personeelssysteem ultimo 2013 bijna op orde*  
 In het beheersverslag van P-Direkt over 2013 staat een beschrijving van het personeelssysteem en van de beheersdoelstellingen. Wij hebben vastgesteld, dat deze beschrijving toereikend is en dat de relevante beheermaatregelen in 2013, op enkele uitzonderingen bij drie beheerprocessen na, in opzet aanwezig waren en effectief hebben gewerkt gedurende geheel 2013.  
 Twee uitzonderingen zijn ultimo 2013 op orde gebracht:
- Bij het proces handmatige mutatieverwerking voldoen de beheersmaatregelen voor de juistheid (met name 4-ogencontrole), de volledigheid en tijdigheid ultimo 2013 vrijwel aan de norm. De werkinstructies en diverse maatregelen ter borging van de eenduidige relatie tussen de mutatieopdracht en de handmatige mutatie zijn namelijk in de tweede helft van 2013 op orde gebracht.
  - Bij het change management is de systeemdocumentatie ultimo 2013 op orde gebracht. Voor dit proces moeten nog wel enkele beheersmaatregelen (detailuitwerking realisatieproces en beheer key controls) verder worden uitgewerkt te worden. De rest van de beheersmaatregelen is op orde.
- Bij het gebruikers- en autorisatiebeheer hebben wij enkele tekortkomingen aangetroffen, die een risico op inbreuken met zich meebrengen. Wij adviseren een meer pro-actieve benadering van het beheer van dit proces, met name bij de borging van de naleving van de beheersmaatregelen.



#### 4.4.4

##### *Onvoldoende voortgang in de verbetering van de betrouwbaarheid van systemen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven*

In haar verantwoording over 2012 heeft Logius aangegeven dat voor DigiD aan zeven van de normen uit het ict-beveiligingsassessment niet wordt voldaan. In 2013 heeft Logius zich voorgenomen om deze normen alsnog op een toereikend niveau in te vullen. Wij hebben begin 2014 na een review op de werkzaamheden van de interne auditor van Atos vastgesteld dat Logius aan slechts één van deze normen inmiddels voldoende invulling geeft.

Logius heeft wel in 2014 een principebesluit genomen over verdere maatregelen om het onbevoegd gebruik van de gegevens binnen DigiD te voorkomen. Logius heeft laten weten eind maart 2014 een besluit te zullen nemen hoe deze maatregelen worden geïmplementeerd.

In 2013 heeft Logius in samenwerking met andere betrokken partijen invulling gegeven aan de afspraken met de Tweede Kamer over de uitvoering van de DigiD beveiligingsassessments. Hiertoe heeft Logius ondermeer een proces ingericht voor de afhandeling van de resulterende rapportages. De laatste weken van december 2013 en de eerste weken van januari 2014 zijn enkele honderden assessmentrapporten binnengekomen bij Logius. Hiermee is het overgrote deel van de DigiD authenticaties afgedekt. Logius heeft in maart 2014 het audit committee geïnformeerd dat afnemers, die ook na ingebrekestelling niet hebben gereageerd, zijn afgesloten.

Digipoort-OTP<sup>4</sup> verzorgt het berichtenverkeer voor onder andere de Douane. Het applicatie- en infrastructuurbeheer van Digipoort is door Logius uitbesteed. De beheerder maakt gebruik van een generieke oplossing die ook voor andere klanten gebruikt wordt. Het beheer voor andere klanten vindt deels plaats door een buitenlandse onderaannemer.

#### 4.4.5

##### *De bedrijfsvoering bij een aantal shared serviceorganisaties verder op orde*

###### *De Werkmaatschappij (m.i.v. 01-01-2014: Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering rijk)*

De Werkmaatschappij treedt onder andere op als intermediair namens opdrachtgevers. In één geval is sprake geweest van inkopen namens opdrachtgevers op basis van een verlopen contract voor koeriers- en transportdiensten van de Belastingdienst. Door de CPO<sup>5</sup> Rijk is besloten de aanbesteding van het nieuwe contract uit te stellen. Dit uitstel was noodzakelijk vanwege additioneel onderzoek naar de consequenties voor dit contract als gevolg van het Lageloo-schalenbeleid. Het feit dat dit zou leiden tot onrechtmatige transacties was bekend. Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften wordt de onrechtmatigheid toegerekend aan de organisatie die de verplichting in zijn begrotingsadministratie verantwoord. Dat zijn de opdrachtgevers van de Werkmaatschappij.

De Werkmaatschappij heeft vastgesteld dat vanaf 2008 de btw-regelgeving onjuist toegepast. Een door de Werkmaatschappij uitgevoerde eerste analyse geeft aan dat per saldo circa € 0,4 miljoen (exclusief rentederving en eventuele boete) te weinig is afgedragen. Dit bedrag is een indicatie daar het onderscheid tussen btw-plichtige en vrijgestelde transacties soms lastig is. De Werkmaatschappij gaat eerst met de eigenaar bespreken hoe dit moet worden opgelost, mede in het licht van de veronderstelling dat deze problematiek niet louter bij de Werkmaatschappij speelt. Wij vinden dat herstel noodzakelijk is, tenzij de fiscus expliciet een andere oplossing goedkeurt. Daarnaast is van belang dat afspraken worden gemaakt, wellicht in bredere zin dan louter voor de Werkmaatschappij, met de fiscus over toepassing van de btw-regelgeving.

4 overheidstransactiepoort

5 chief procurement officer

#### *FM Haaglanden*

##### *a Onduidelijkheid taak- en verantwoordelijkheidsverdeling afgenomen*

In 2012 hebben wij geconstateerd dat er onduidelijkheid bestaat over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling inzake het materieelbeheer tussen FM Haaglanden en de ministeries.

FM Haaglanden heeft het voortouw genomen om hierin duidelijkheid te verschaffen.

In september 2013 heeft het afnemersberaad de door het management vastgestelde notitie Activabeleid FM Haaglanden goedgekeurd. Deze notitie beschrijft het activabeleid zoals dat nu van toepassing is. De opzet en werking van het materieelbeheer, zoals dat feitelijk plaatsvindt, is vervolgens beschreven. Dit feitelijk beheer is getoetst aan regelgeving. Daarna zijn de risico's in beeld gebracht en geanalyseerd. Tot slot is nagedacht over het toekomstbestendig maken van het materieelbeheer, mede in het licht van verwachte ontwikkelingen rondom het SGO5-project.

Er bestaan verschillen tussen de uitkomsten van de inventarisaties, de kantoorvoorraad-administratie en de financiële administratie. Deze vinden hun oorzaak in keuzes uit het verleden over de wijze van registeren van activa in meerdere systemen. Wij hebben door middel van aanvullende controles voldoende zekerheid gekregen voor de in de balans opgenomen waarden.

Wij hebben vastgesteld dat er in opzet voldoende maatregelen zijn om het risico op ontvreemding te mitigeren. Wij adviseren de naleving te verbeteren en de toetsing daarvan in een intern controleplan op te nemen.

De uitdaging voor FM Haaglanden voor 2014 is om de bedachte maatregelen toekomstbestendig te maken, te formaliseren en te implementeren.

##### *b Naleving inkoopprocedure is ver op orde, effecten verbeteringen nog pril*

Wij hebben opzet en bestaan van de interne beheersmaatregelen voor het inkoopproces beoordeeld. Uit de in dat kader uitgevoerde systeemcontroles zijn geen bevindingen van betekenis naar voren gekomen. Wij constateren een goede inzet van instrumenten, zoals een aanbestedingskalender, spendanalyses, gestructureerde interne communicatie en adequate managementaandacht. Dat betekent dat het inkoopproces in opzet en bestaan toereikend is. Het proces kan verder worden verbeterd door bij de interne controle zichtbaar meer aandacht te geven aan prijscontrole, de prestatieverklaringen en de dossiervorming. Wij adviseren om daar in de eerste helft van 2014 actief invulling aan te geven.

FM Haaglanden heeft de onrechtmatigheden, mede door het gebruik van de spendanalyse, goed in beeld en is transparant hierover in haar rapportages.

#### *Doc-Direkt*

In 2013 heeft Doc-Direkt veel energie gestoken om in 2013 in control te komen. Dat is in voldoende mate gelukt.

Doc-Direkt heeft een instrument ontwikkeld om zicht te houden op de uitputting van het budget voor het van wegwerken achterstanden. De omvorming van batenlastenagentschap naar kasdienst heeft het opstellen van een verantwoording vereenvoudigd. De projecten-administratie wordt gemonitord. En vormt daarmee een zelfcorrigerend mechanisme.

De uitdaging voor 2014 is om er eerder voor te zorgen dat projecten worden afgewikkeld, eerder documenten worden opgehangen in het systeem en om de statussen van de projecten actueel te houden.

Per 1 oktober is de aansluiting tussen de opgeslagen en gefactureerde hoeveelheden archief gerealiseerd. Hiermee is er per die datum zekerheid over de juistheid/volledigheid van de gefactureerde bedragen voor opslag (als gevolg van onzekerheid over de beginstand van het archief in opslag en omdat de mutaties in enkele departementale depots niet geheel administratief zijn te volgen).

Er ligt voor Doc-Direkt in 2014 een uitdaging voor het verder harmoniseren van de administratie onder andere ten aanzien van de opslagmutaties, de productieregistratie en de invoering van het archiefbeheersysteem Mais-Flexis. Hier is administratieve doelmatigheidswinst te behalen.

#### *Rijksgebouwendienst*

##### *a Er is een goede start gemaakt met het verbeteren van het inkoopproces*

De Rijksgebouwendienst heeft in 2013 geïnvesteerd in het op een hoger professioneel plan brengen van het inkoopproces door aanvullende beheersmaatregelen in te richten. De maatregelen richten zich op het contractenregister, inkoopkalender, inkoopdossiers en de uitvoering van spendanalyses. De inkoopkalender is gerealiseerd. Op de overige onderwerpen is goede voortgang geboekt. Wanneer in 2014 een volledige benutting van het in 2013 ingevoerde nieuwe geautomatiseerde informatiesysteem wordt gerealiseerd, kunnen ook de beheersmaatregelen op de overige onderwerpen worden gerealiseerd.

Op 1 juli 2014 zal de fusie tussen de Rijksgebouwendienst, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, de dienst vastgoed Defensie en de directie Rijksvastgoed zijn beslag krijgen.

Wij adviseren de fusieorganisatie gezamenlijk op te trekken bij de verdere verbetering van het inkoopproces.

##### *b Aanzienlijke afwaarderingen op de kantorenvoorraad*

In 2013 zijn de 12 regionale masterplannen kantorenvoorraad vastgesteld. Als uitvloeisel hiervan moest in 2013 € 67 miljoen worden afgewaardeerd op de kantorenvoorraad. De bepaling van de omvang van de noodzakelijke afwaarderingen vond plaats op basis van de, door het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf opgestelde waardeverklaringen. Zoals de Rijksgebouwendienst heeft toegelicht in haar jaarverslag gaan de waardeverklaringen en de omvang van de afwaarderingen gepaard met de nodige onzekerheid. Volledige zekerheid wordt eerst verkregen bij daadwerkelijke afstoot.

#### 4.4.6

##### *Proces totstandkoming jaarrekening bij baten-lastenagentschappen verbeterd*

###### *De Werkmaatschappij (per 01-01-2014: Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering rijk)*

De Werkmaatschappij heeft in 2013 hard gewerkt aan een verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer. Het jaarafsluitingsproces is vooraf toereikend georganiseerd.

De administratieve afsluiting en het samenstellen van de balansdossiers per bedrijfseenheid is goed verlopen. Ter waarborging van de goede kwaliteit van de balansdossiers hebben de business controllers en concerncontrol verbijzonderde interne controles en correcties moeten uitvoeren, maar aanzienlijk minder dan voorgaande jaren.

In de huidige verantwoordingsstructuur worden verantwoordingen vanuit min of meer autonome onderdelen samengevoegd tot één jaarrekening. Deze situatie met verbijzonderde interne controles maakt het samenstellen van de jaarrekening omvangrijk en vereist zodoende aandacht van concerncontrol vanuit organisatiebreed perspectief.

Wij verwachten dat implementatie in 2014 van een nieuwe organisatiestructuur en een verbeterd geautomatiseerd financieel systeem alsmede de effecten van reeds ingezette kwaliteitsmaatregelen zal leiden tot stroomlijning van het samenstelproces en daardoor eerdere oplevering van een toereikende jaarrekening.

###### *Shared service center ict Den Haag (per 01-01-2014: Shared service center ict Haaglanden)*

Het Shared service center ict Den Haag is op 1 januari 2013 als batenlastenagentschap van start gegaan. Het is dus de eerste keer dat een jaarrekening is opgesteld. Vooraf heeft men het totstandkomingsproces wellicht iets onderschat. Men heeft de laatste deadline gehaald, maar het heeft allemaal wel langer geduurd dan gepland. Dit is vooral veroorzaakt door het aanbrengen van aanpassingen in de administratie en veranderingen in de administratieve procedures. Er is hard gewerkt aan de totstandkoming van de jaarrekening. Op alle tegenslag is adequaat gereageerd en wij zijn steeds tijdig geïnformeerd. Wij adviseren om in 2014 de aanpassingen en veranderingen te borgen. Omdat per 1 januari 2015 het Gemeenschappelijk dienstencentrum ict in de organisatie wordt opgenomen, adviseren wij om tijdig met de voorbereidende werkzaamheden voor de integratie van beide (financiële) administraties te starten.

#### *Overige baten-lastenagentschappen*

De totstandkoming van de jaarrekeningen bij de overige baten-lastenagentschappen varieert van redelijk tot goed. Naar aanleiding van onze controle zijn correcties aangebracht, variërend van enkele tonnen tot enkele miljoenen. De definitieve jaarrekeningen zijn over het algemeen conform planning tussen 5 maart en 10 maart gereed gekomen.

Omdat de (nagenoeg definitieve) jaarrekening van het begrotingshoofdstuk rond 21 februari bij de minister van Financiën moet zijn ingediend, adviseren wij de komende jaren gericht te sturen op verdere verbeteringen in het financieel beheer zodat de jaarrekeningen van alle baten-lastenagentschappen ook vóór die datum nagenoeg definitief kunnen zijn.

4.4.7

#### *Naleving (Europese) aanbestedingsregels nog onvoldoende*

Bij onze controles op het kerndepartement hebben wij voor ongeveer € 1 miljoen aan onrechtmatige aanbestedingen aangetroffen.

Bij de inkoopcontrole in 2013 hebben wij bij de Rijksgebouwendienst twee transacties tot een totaalbedrag ad € 2,5 miljoen vastgesteld. Dit is de uitkomst van controles van de belangrijkste transactiestromen. Door het nog ontbreken van een sluitend stelsel van beheersmaatregelen bestaat enige niet te kwantificeren onzekerheid omtrent eventuele overige onrechtmatige inkooptransacties.

Bij FM Haaglanden is in 2013 in totaal voor € 8,8 miljoen aan inkopen onrechtmatig. Voor € 2,6 miljoen ligt de oorzaak in overgenomen contracten van andere ministeries en in het langer dan gepland open blijven van panden. De overige € 6,2 miljoen vloeit met name voort uit de weerbaarheid van de dagelijkse praktijk. Zo is € 4,1 miljoen veroorzaakt door een project waarvan aanvankelijk werd verwacht dat het onder de aanbestedingsgrens zou blijven. Bij de overige projecten zien we dat vertraging in de aanbesteding en in een enkel geval gebruik van een onjuist contract de oorzaak is van de onrechtmatigheid.

Bij het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf hebben wij bij vier inkooptransacties onrechtmatigheden aangetroffen. Het totaalbedrag blijft onder de € 1 miljoen.

4.5

### **Bevindingen met vooral relevante gevolgen voor de toekomst**

4.5.1

#### *Vorming Rijksvastgoedbedrijf in 2014 is complexe operatie met specifieke risico's voor de bedrijfsvoering*

De vorming van het Rijksvastgoedbedrijf is een grote en complexe operatie. Ook in financieel-administratief opzicht is dit een omvangrijk project. Bedacht moet worden dat de afzonderlijke delen van het Rijksvastgoedbedrijf (Rijksgebouwendienst, Dienst Vastgoed Defensie, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en directie Vastgoed) sterk van elkaar verschillen zowel in governance, bedrijfscultuur, bedrijfsvoering als financiering. Ook op gebied van de (geautomatiseerde) informatiesystemen zijn de verschillen groot. Allerlei tijdelijke oplossingen zullen noodzakelijk zijn om op 1 juli 2014 van start te kunnen gaan. Dit leidt per definitie tot additionele kosten, een zekere mate van inefficiëntie en heeft mogelijk een negatief effect op het financieel beheer en de interne controle. Gewaakt moet worden dat dit tijdpad het kunnen verstrekken van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2014 van de Rijksgebouwendienst en het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf niet in gevaar brengt. Over het wel of niet uitvoeren van een accountantscontrole op de jaarrekening 2014 van de Dienst Vastgoed Defensie moet nog worden beslist.

De risico's gerelateerd aan het formele oprichtingstraject nemen door bovenbeschreven situatie toe. De formele oprichting vindt plaats op 1 januari 2015. De Rijksgebouwendienst, de Dienst Vastgoed Defensie en het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf zullen dus elk geval tot 1 januari 2015 blijven bestaan. Ondanks het feit dat zij vanaf 1 juli 2014 deel uitmaken van het Rijksvastgoedbedrijf zullen zij in staat moeten blijven een goede jaarrekening op te stellen. Ook op gebied van de formele (financieel administratieve) aansturing zal een en ander moeten worden geregeld worden met het ministerie van Defensie.

De oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf loopt samen met het ontwikkelen en implementeren van het vernieuwde Rijkshuisvestingstelsel. Uitgangspunt van dit vernieuwde stelsel is, mede in lijn met SGO-5, dat een aanzienlijke vereenvoudiging en reductie van administratieve lasten zou worden bereikt. Wij constateren dat standpunten van de stakeholders sterk worden beïnvloed door de eigen financiële belangen, de geldende regelgeving en de 'gegroeide gewoonten' waardoor een fundamenteel eenvoudiger stelsel bijna onmogelijk lijkt te zijn. Het risico is dat ook het vernieuwde stelsel administratief complex en zwaar zal worden. Doorzettingsmacht om daadwerkelijk een vereenvoudiging te realiseren is van belang.

4.5.2

*Gelijkmatigheid van de begrotingsuitputting kan beter*

Met hulp van een monitor stuurt FEZ op een tijdige begrotingsuitputting. Op een aantal artikelen (bijvoorbeeld artikel 2) zien wij dat de daadwerkelijke begrotingsuitputting zich concentreert in de laatste maanden van het jaar. Dit betekent een piek in de werkzaamheden bij zowel het boeken als het controleren van die posten. Die piek komt bovenop de piek die het reguliere eindejaarswerk en de controle daarop al met zich meebrengt. Dit betekent een vergroot risico op fouten. Wij adviseren te onderzoeken hoe actief gestuurd kan worden op een meer gelijkmatige uitputting.



## 5 Onderzoek totstandkoming informatie over beleid en bedrijfsvoering

De in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie is niet strijdig met de financiële informatie.

### 5.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Daartoe onderzoeken wij of deze niet-financiële informatie op een deugdelijke (dat wil zeggen op ordelijke en controleerbare) wijze tot stand is gekomen. Deze normen zijn verder uitgewerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2014.

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is afhankelijk van het belang van de desbetreffende informatie en de omvang van de risico's die worden onderkend in het proces van totstandkoming van deze informatie. Op grond van deze risicoafweging hebben wij de volgende totstandkomingsprocessen voor een nader onderzoek in 2013 geselecteerd:

- het beleggen van verantwoordelijkheden;
- de procedure totstandkoming;
- de reconstrueerbaarheid van de indicator/kengetal en
- de kwaliteitsafspraken ten aanzien van de juistheid van gebruikte bronnen.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek.

### 5.2 Tijdigheid opleveren van niet-financiële informatie laat te wensen over

De werkzaamheden om de niet-financiële informatie op te leveren, zijn ook dit jaar laat op gang gekomen. De deadline voor het aanleveren van de dossiers voor controle door ons is met bijna drie weken overschreden. Wij zien als belangrijke oorzaken dat de coördinatie bij FEZ ieder jaar in andere handen wordt gelegd, dat de beschrijving van het proces slechts op hoofdlijnen vastligt en ook dat geen van de betrokken partijen voldoende prioriteit geeft aan het tijdig verzamelen van de informatie en aanleveren van de dossiers.

Wij verzoeken u om meer prioriteit te geven aan dit onderdeel van het jaarrekeningtraject.

Bijlage

---



Aan: de minister voor Wonen en Rijksdienst

### Verklaring betreffende de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2013 voor Wonen en Rijksdienst gecontroleerd. Deze financiële overzichten omvatten:

- de verantwoordingsstaat over 2013 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat over 2013 betreffende de baten-lastenagenschappen met de toelichting daarbij;
- de saldbalans per 31 december 2013 met de toelichting daarbij;
- de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2013.

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van deze financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Onze verantwoordelijkheid is aan de minister een oordeel te geven over de financiële overzichten op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

### Oordeel

Naar ons oordeel geven de financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering voor Wonen en Rijksdienst over 2013 in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving.

### Verklaring betreffende overige bij of krachtens de wet gestelde eisen

Tevens vermelden wij naar aanleiding van ons onderzoek dat de overige onderdelen van het jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig zijn met de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten.

Den Haag, 14 maart 2014

Auditdienst Rijk

auditmanager	clustermanager





---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00